

## **Prevención y reducción de riesgos en el ocio nocturno: el papel de las corporaciones locales**

### ***Preventing and reducing risks of nightlife: the role of local corporations***

Mariangels Duch, Amador Calafat y Montse Juan

Instituto Europeo de Estudios en Prevención (Irefrea)

Recibido: 02/10/2015 · Aceptado: 03/06/2016

#### ***Resumen***

Los problemas con el abuso de alcohol y drogas ilegales están relacionados con la práctica de la diversión nocturna. Esta forma de diversión ha experimentado un gran desarrollo en las últimas décadas. El turismo ha tenido mucho que ver con esta expansión de este modelo de diversión. Pero también existen problemas por exceso de alcohol en las fiestas populares, que son promocionadas por los propios municipios.

Los municipios se encuentran en una posición difícil: deben promover la vida nocturna (que es fuente de riqueza y bienestar) y deben minimizar los problemas relacionados con la práctica de este tipo de diversión. Se abordan en este artículo el impacto de esta vida recreativa en los municipios.

Las corporaciones locales cuentan con un enorme potencial en prevención estructural (regulación de los horarios de venta de alcohol, prohibición de su consumo en ciertos lugares y determinados momentos, reorganización y fortalecimiento de la policía, cumplimiento de la legalidad vigente, perímetros de seguridad y de tranquilidad, ...) y conductual (programas en el medio escolar para estudiantes y familias, actividades de sensibilización con educadores de calle y trabajadores sociales...) que pueden desarrollar los profesionales y técnicos de las distintas áreas municipales. Se discute el papel que pueden y deben jugar las municipalidades y se revisan algunas buenas prácticas realizadas desde los municipios tanto en nuestro país como en otros. Se enfatiza la necesidad de crear plataformas o coaliciones para facilitar la implementación y la sostenibilidad de las medidas.

#### ***Palabras Clave***

prevención comunitaria, Islas Baleares, ocio nocturno, municipalidades, coaliciones..

Correspondencia a:

Mariangels Duch

e-mail: [mduch@irefrea.org](mailto:mduch@irefrea.org)



## **Abstract**

Problems with alcohol and illegal drugs are involved in nightlife. In recent decades, this kind of entertainment has undergone great growth. Tourism has had a lot to do with the expansion of this model. Problems related to excessive alcohol use are however also found in the events promoted by municipalities themselves.

Municipalities are placed in a difficult position: they need to promote nightlife (which is a source of wealth and well-being) while trying to minimize the problems associated with the practice of this kind of entertainment. This article tackles the impact of recreational nightlife on municipalities.

Local governments can play a major role in structural prevention (regulation of opening hours, banning of certain places and/or certain times for alcohol trade, increasing and reorganising police surveillance, ensuring strict compliance of the law, securing perimeters to reduce social nuisances...); also in behavioural prevention (including school programmes for students and their families, awareness-raising activities with street educators and social workers...) that can be undertaken by professionals and technical staff of the different municipal areas that they cover. The role that municipalities can and should play, along with some good practices implemented by local governments, are reviewed and discussed. The need to establish platforms or coalitions to facilitate the implementation and sustainability of the measures is also emphasized.

## **Key Words**

community prevention, Balearic Islands, recreational nightlife, municipalities, coalitions.

Aunque tradicionalmente los problemas con el consumo de alcohol y otras drogas se han relacionado con la pobreza y la exclusión social, durante las últimas décadas esta situación ha cambiado radicalmente, por lo menos en sectores amplios de los países desarrollados. De forma que ahora dicho consumo lo practican una mayoría de jóvenes normativos que participan de la vida recreativa nocturna. Este proceso supone un cambio radical, tanto en el tipo de consumidor como en los factores de riesgo que deben tomarse en consideración. Asimismo, se ha producido un cambio en las expectativas que las personas tenemos de los entornos urbanos, de forma que buena parte del atractivo y expansión de éstos depende de una oferta cultural que integre una interesante vida recreativa nocturna. También hay que

considerar los importantes intereses económicos legales que potencian el desarrollo de la vida recreativa nocturna.

Desde distintos puntos de vista esta actividad recreativa entra de pleno dentro del ámbito de las corporaciones locales. Nos referimos tanto a las fiestas populares –muchas promovidas incluso por los propios ayuntamientos– como a la actividad recreativa nocturna en locales dirigida tanto a los turistas como a los jóvenes autóctonos.

Nos encontramos, por tanto, ante dos demandas disonantes que las autoridades locales deben afrontar. Por un lado, deben crear las condiciones para que se desarrolle una vida recreativa diversa, accesible y segura; al tiempo que se ven obligadas a abordar los efectos negativos que dicha ac-



tividad produce. Abordaremos aquí el impacto de la vida recreativa local y turística en las municipalidades, revisaremos algunas de las experiencias de éxito en Europa y en nuestro país para abordarlo, y discutiremos el papel que las corporaciones locales pueden jugar en el desarrollo de una vida recreativa segura desde una perspectiva de la salud pública.

## **I. ALCOHOL, VIDA NOCTURNA Y FIESTA. EL NUEVO MODELO QUE DEBEN AFRONTAR LAS CORPORACIONES LOCALES**

La consolidación de estas nuevas prácticas sociales supone un cambio acelerado y drástico en la manera en que se produce la socialización de estos jóvenes. También en la cobertura mediática del consumo de alcohol, que ha pasado de ser un asunto privado a un problema transferido al conjunto de la sociedad.

A partir de los 14-15 años, la mayoría de los adolescentes participan de este ocio, y estamos viendo nuevos patrones de consumo en el espacio público. Primero en casa, con amigos, antes de salir ('pre-loading' en su terminología inglesa); después en la calle, en botellones o festejos al aire libre; y finalmente en bares de copas y discotecas, con la subsiguiente alcoholización de riesgo que este consumo intensivo conlleva (Papeaux, 2013). Los lugares de reunión cambian según las estaciones del año, mientras que los comercios y locales próximos permiten un avituallamiento fácil. De forma que detrás de estos contextos de diversión se encuentra una importante industria, así como los intereses de las administraciones en sus distintos niveles (local, regional, nacional), que promocionan y/o facilitan la participación de los jóvenes en esta vida nocturna.

### **1.1. Importancia de la vida recreativa nocturna**

La vida recreativa nocturna reporta grandes beneficios. Genera actividad económica y empleo; favorece el encuentro y la socialización de las personas; y constituye una forma agradable de pasar el tiempo que muchas personas valoran (Wickham, 2012).

Según la encuesta ESTUDES (Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas, 2012), un 30% de los estudiantes españoles de 14 a 18 años sale de noche entre 1 y 3 veces al mes y un 20,6% lo hace ya dos veces por semana. El 88,2% del primer grupo consume alcohol, subiendo hasta el 92,1% para el segundo, siendo el consumo de cannabis del 25,6% y el 38,8% respectivamente. La frecuencia de consumo tanto para las drogas legales como para las ilegales se encuentra directamente relacionada con la hora de regreso a casa.

Es interesante que un porcentaje importante de los jóvenes que viajan a otro país consideran el ocio nocturno como una de las razones más importante a la hora de decidir destino (Hughes et al., 2011), y que el consumo de drogas ilegales (especialmente de cocaína y éxtasis) es más frecuente durante las vacaciones.

### **1.2. El ocio nocturno y los problemas relacionados**

La relación entre un entorno recreativo específico y los problemas que allí se producen también está bien documentada (Bellis, Hale, Bennet, Chaudry y Kilfoyle, 2000; Calafat et al., 1999; Graham, Bernards, Os-good y Wells, 2006). Están también bien documentados los problemas que surgen cuando los jóvenes viajan a destinos turísticos especializados en la vida recreativa nocturna pues estos constituyen normalmente



contextos favorables a la experimentación (Bellis, Hughes, Bennet y Thompson, 2003; Bellis et al., 2008; Calafat et al., 2013).

Además de los problemas que derivan directamente del consumo, nos encontramos con 'efectos colaterales' como aumento de los altercados y de la violencia física, prácticas sexuales de riesgo o no deseadas, conducción bajo los efectos del consumo, molestias sobre el vecindario (vandalismo, basura, gritos, ...), además de otras actividades delictivas o ilegales que se ven favorecidas en dichos contextos. De forma que estos entornos urbanos son los primeros afectados por los efectos de la vida nocturna, especialmente en relación con un exceso de alcohol.

**Violencia.** La mayor concentración de altercados y episodios de violencia se produce durante el fin de semana alrededor de bares y clubs (Allen, Nicholas, Salisbury y Wood, 2003); incluyendo agresiones físicas y verbales, y borracheras y lesiones no intencionales (Schnitzer et al., 2010). Además, un estudio en el que participaron 6.502 jóvenes alemanes y británicos en cinco centros turísticos del Mediterráneo (Calafat et al., 2013) puso de manifiesto que el nivel de violencia es más alto en aquellos destinos donde la vida nocturna es más prominente; y el potencial de violencia aumenta en aquellos lugares más permisivos o con mayor tolerancia hacia los comportamientos problemáticos.

**Conducción bajo la influencia de alcohol y otras drogas.** Pocas dudas hay acerca de que conducir bajo los efectos del alcohol u otras drogas es un problema real. Entre casi 11 mil conductores involucrados en accidentes de tráfico mortales en Francia, resultó que el 2,5% de estos accidentes eran atribuibles al consumo de cannabis y el 28,6% al de alcohol (Laumon, Gadegbeku, Martin, Biecheler y SAM Group, 2005). El coche privado es el medio de transporte más

utilizado (37,5%) para acudir a las zonas recreativas, con todos los problemas que esto supone para conductor y ocupantes (Calafat et al., 2009). En este mismo estudio se refleja como muchos jóvenes (37,2%) aceptan subir en un coche a sabiendas de que el conductor está bajo los efectos de sustancias. Obviamente la provisión de transporte público forma parte de la solución, sin dejar de tener en cuenta que las paradas de taxis y autobuses han sido señaladas como puntos especialmente conflictivos (Allen y Goody, 2002; Homel, Carvolth, Hauritz, Mallwain y Teague, 2004) cuando, al cierre de los locales, la gente compite por el servicio.

**Prácticas sexuales de riesgo o no consentidas.** La relación entre el abuso de sustancias y malas prácticas sobre salud o seguridad sexual está ampliamente documentada. El 'binge drinking' se relaciona con el sexo sin protección (Hingson, Struin, Berlin y Heeren, 1990), mientras que aumentar el consumo de alcohol se asocia con un incremento de la actividad sexual (Phillips-Howard et al., 2010), embarazos en las adolescentes y enfermedades de transmisión sexual (Cook et al., 2010). Entre los participantes en la vida nocturna, ser consumidor de drogas está también asociado a prácticas sexuales de riesgo incluyendo: haber tenido múltiples parejas sexuales, haber mantenido relaciones sin utilizar método anticonceptivo, o haber pagado por sexo (Bellis et al., 2008)

El acoso sexual tiene también una fuerte relación con la embriaguez y el consumo de drogas (cocaína). El citado estudio a turistas alemanes y británicos de vacaciones en centros turísticos del sur de Europa, muestra que casi uno de cada 10 informó haber sido objeto de acoso sexual y el 1,5% reportaron haber mantenido relaciones sexuales contra su voluntad (Calafat et al., 2013). El consumo de alcohol de los hombres es citado como un factor de riesgo en más de la



mitad de los incidentes de coacción sexual reportados (Abbey, Zawacki, Buck, Clinton y McAuslan, 2001); mientras que, en algunas culturas, el consumo femenino de alcohol es mal interpretado por algunos hombres como disponibilidad sexual (Bellis, Hughes y Hughes, 2006), las mujeres embriagadas muestran más vulnerabilidad frente a un acoso o un asalto sexual (Calafat, Juan, Becoña y Mantecón, 2008).

### **1.3. Similitudes y diferencias entre la vida recreativa local y la turística**

Es un fenómeno poco estudiado la forma en que la amplia oferta de ocio nocturno para los turistas existente en España influye la forma en que los autóctonos deciden divertirse. La gran oferta de establecimientos creada para los turistas abre oportunidades de consumo para las poblaciones locales (aunque es cierto que en ocasiones no se mezclan las nacionalidades). Tenemos que considerar también que la importante industria generada alrededor del turismo busca expandirse buscando otras oportunidades de negocio. Y, sobre todo, se ha generado en España una visión seguramente excesiva (comparada con otros países) de la fiesta. Todo ello lleva a que en cualquier lugar de España se repiten modelos de diversión similares centrados en la diversión nocturna. Hasta los ayuntamientos han ido reprogramando sus fiestas populares cada vez pensando en las 'necesidades' de diversión nocturna de los jóvenes. La facilidad con que se ha extendido el botellón por la geografía española, contando muchas veces con la connivencia municipal, es un buen ejemplo de esta actitud 'pro fiesta' de la sociedad española.

Todo ello ha tenido influencia en los hábitos de consumo de los adolescentes y jóvenes españoles, que están entre los de ma-

yor consumo de drogas ilegales de Europa (ESPAD, 2011). También se ha producido un cambio en la frecuencia de borracheras entre ellos (ESTUDES, 2012)

También los jóvenes españoles viajan a destinos turísticos dentro de España en búsqueda de vida nocturna. En una comparación de 3.003 jóvenes turistas españoles, británicos e ingleses visitando las islas de Mallorca e Ibiza en el verano de 2007 (Hughes et al., 2008) se comprobó que los turistas españoles se mostraban significativamente menos propensos a emborracharse. En este sentido sólo un 39,5% de los turistas españoles visitando Mallorca se embriagó, frente al 95,7% de los ingleses y el 86,4% de los alemanes. Prácticamente todos los entrevistados han visto gente borracha, discusiones y actividad sexual en público. Mientras que un 63% ha podido observar consumo de drogas, un 49% ha sido testigo de peleas y un 43% de actos de vandalismo (Hughes et al., 2009).

## **2. LAS ESTRATEGIAS PREVENTIVAS Y DE REDUCCIÓN DEL DAÑO EN EL OCIO NOCTURNO**

Independientemente de los múltiples beneficios que pueda reportar la práctica del ocio nocturno, nos encontramos ante un problema emergente que debe ser abordado desde muchas perspectivas. En países, como Reino Unido, Suecia y Australia, su abordaje ha devenido ya una prioridad política. El papel de los diversos niveles del estado puede cambiar de nación a nación. Por ejemplo en el caso Australiano las iniciativas políticas en el caso del abuso de alcohol dependen del estado central, de los estados federales y de las regiones, mientras que los ayuntamientos tienen normalmente un papel de soporte de alguna de las iniciativas (Howard, Gordon y Jones, 2014). En Suecia sabemos que todo lo



referente al alcohol es también una cuestión de estado. Pero alguna de las iniciativas más interesantes y mejor evaluadas dependen de la municipalidad de Estocolmo (Wallin y Andreásson, 2004). Igualmente en el Reino Unido las municipalidades tienen mucha importancia pues el control de las licencias de los locales donde se dispensa alcohol siempre ha formado parte de su política. Pero ciertas iniciativas importantes de los últimos tiempos dependen del gobierno, como ha sido recientemente la liberalización de los horarios de cierre de los locales (Licensing Act 2003, Parlamento Británico) o el cambio de clasificación de la marihuana que ha pasado de nuevo en el 2012 a una categoría por la cual la posesión de dicha sustancia puede ser motivo de arresto.

## 2.1. Principales acciones implementadas

Para preservar la salud y la seguridad de los participantes en los contextos de ocio nocturno es necesario intervenir en aquellos procesos que determinan la aparición de riesgos. Pero la gestión de estos entornos, para que resulte efectiva, precisa de la armonización de distintos actores y necesidades y de una buena coordinación entre el sector privado y el público. Aunque la mayor parte de las iniciativas deben ser llevadas a cabo desde la industria recreativa, como iremos viendo sólo la obligatoriedad y la supervisión por parte de las autoridades locales garantizan su implementación y su eficacia. A continuación revisaremos cuales son algunas de las medidas más habituales.

**Eliminar el acceso al alcohol a los que no tienen la edad legal.** Un estudio cualitativo llevado a cabo entre representantes de la industria en 14 países europeos (Calafat, Duch, Juan y Leckenby, 2012) puso de manifiesto que, a pesar de que estaban

en teoría de acuerdo con la eficacia de la medida, sólo un 66% realizaba controles para evitar su acceso y en la mayoría de los casos sólo de vez en cuando. Las investigaciones muestran que el número de 'negativas a servir a los menores' aumenta de forma mantenida cuando todo el personal está formado e implicado para dicha identificación (Wallin y Andreásson, 2004). Otras intervenciones implementadas actualmente incluyen: programas con 'clientes encubiertos' en los Países Bajos; control y retirada de licencias mediante pruebas de compra en Reino Unido; y regulaciones locales para reforzar las restricciones en Italia (Hughes, Furness, Jones y Bellis, 2010). En nuestros entornos claramente existe un incumplimiento de la ley por parte de los establecimientos como demuestra el mismo estudio ESTUDES donde una parte importante de los jóvenes afirma haber conseguido el alcohol de establecimientos que en teoría no se lo pueden dispensar (57,7% en bares y pubs; 47,1% en discotecas; 61,8% en supermercados). Está claro que es necesaria una mayor implicación de la policía local y una más estricta aplicación de las sanciones correspondientes.

**Formación del personal de barra, sala y puerta.** Servir a los clientes embriagados constituye un predictor de problemas que incluye lesiones, violencia, asaltos y accidentes de tráfico (Graham et al., 2006); y que el personal de los locales necesita estar formado para identificar y saber cómo tratar a las personas embriagadas y evitar escaladas de violencia (Graham, LaRoque, Yetman, Ross y Guistra, 1980; Homel, Tomssen y Thommeny, 1992; Lister, Hobbs, Hall y Winlow, 2000). La formación del personal y los programas de dispensación responsable de bebidas (DRB) cuentan con gran popularidad, aunque luego en la práctica su implementación es muy baja e irregular en nuestro país. Los resultados sobre su efica-



cia son controvertidos (Barbor et al., 2010; Hadfield, 2011) si no cuentan con la aprobación de la administración y forman parte de la política del local y se exige su estricto cumplimiento por parte de la administración (Wallin y Andréasson, 2004). Los estudios longitudinales muestran que cuando la formación no es requerida por ley, su efectividad tiende a disminuir con el tiempo (Buka y Birdthistle, 1999); mientras que el personal tiende a crear dificultades durante el proceso de formación si éste no constituye un requisito para conseguir el empleo (Ker y Chinnock, 2008). Asimismo, a pesar del potencial que presenta el personal de seguridad para controlar y minimizar problemas (o de incrementarlos con una mala actuación), con la excepción del Reino Unido —donde constituye un delito trabajar como portero sin una licencia oficial— esta formación no se requiere en otros países europeos (Calafat et al., 2012). En España esta formación constituye ya un requisito legal en ciertas regiones (Madrid, Cataluña y Baleares) pero no a nivel nacional. La acreditación de los trabajadores corre a cargo del gobierno autonómico; en el caso de Baleares a través de los Consejos Insulares.

**Mantenimiento de locales y entornos seguros.** La gestión eficaz del ambiente de un local debe incluir: altos estándares de limpieza y mantenimiento, mostrar claramente las condiciones para el acceso y las normas de la casa, mantener una iluminación suficiente y el nivel de ruido moderado, mantener una temperatura y ventilación adecuadas, proveer espacios donde los clientes puedan sentarse, evitar la formación de colas en barras y aseos, mantener un buen ratio personal/clientes, poner a disposición de los clientes alimentos y bebidas no alcohólicas y mantener una buena política de vasos. La mayoría de intervenciones en locales, como el programa *Safer Bars*, incluyen un proceso de evaluación de riesgos,

para identificar y evitar posibles factores de riesgo tanto físicos como ambientales del local, y una plan de 'política y práctica' del local que incluye un plan de formación de la gerencia y el personal del local (Graham et al., 2004). Iniciativas similares desarrolladas en Europa incluyen el programa *Bar Veiling*, implementado en los Países Bajos, y el *Best Bar None*, en Reino Unido, aunque sus resultados no han sido aún evaluados.

**Regulación de la venta de alcohol y de las promociones.** La restricción de los horarios comerciales ha mostrado efectos --inmediatos y a largo plazo— en la disminución de los daños asociados al consumo de alcohol así como sobre las intoxicaciones (Miller et al., 2012). La densidad de los locales de dispensación y venta de alcohol también tiene un impacto directo sobre los consumos y los daños relacionados, de forma que su regulación constituye una herramienta útil de promoción de la salud pública (Campbell et al., 2009). También el bajo precio y las promociones de las bebidas alcohólicas se relacionan con un mayor consumo y un mayor número de problemas (Babor et al., 2010; Hughes et al., 2011). Precios mínimos para el alcohol, por debajo de los cuales no se puede vender, se han instaurado ya en algunos países (Moldavia, Rusia, Ucrania y Uzbekistán), en ciertos estados de EEUU y en la mayoría de las provincias canadienses, y están siendo objeto de revisión y debate para su instauración en el Reino Unido.

Está claro que estas cuestiones entran de lleno dentro de las atribuciones de las corporaciones locales. Muy posiblemente no haría falta en nuestro país una regulación más estricta de los horarios, sino que bastaría en una primera fase que los horarios se cumplieren. Un ejemplo clave en la importancia de los horarios sería el ejemplo de no hacer tantos años en que impidió que las personas pudieran participar 24 horas seguidas en la





actividad recreativa obligando a que hubiera unas horas de cierre entre el final de las actividades de los clubs nocturnos y la apertura de locales que habrían a primera hora de la mañana. Había jóvenes que solo compraban el billete de avión y se pasaban varios días seguidos divirtiéndose ininterrumpidamente.

En Cataluña existe también desde 2009 (18/2009 Ley de Salud Pública) prohíbe la promoción de bebidas alcohólicas en establecimientos, locales y otros espacios autorizados por medio de ofertas promocionales, premios, intercambios, sorteos, concursos, fiestas promocionales o rebajas de precio que incluyen las ofertas conocidas como 'barra libre', '2x1', 'happy hour' y similares; así como su publicidad en cualquier medio.

## 2.2. Efectividad (inefectividad) de estas estrategias

Como es lógico la eficacia de las medidas señaladas pasa por que se apliquen correctamente. Y ello depende básicamente de su obligatoriedad y de la supervisión por parte de la administración (básicamente esta actividad reguladora recae sobre las corporaciones locales). En algunos países (como el Reino Unido o los países escandinavos) del cumplimiento de la normativa depende la licencia de actividades. En el nuestro no tan sólo estamos lejos de esta orientación, sino que es frecuente que estén abiertos los locales sin contar con la oportuna licencia.

Cuando la implementación es voluntaria tiende además a darse otro fenómeno. Los que empezaron implementando las medidas preventivas dejan a medio plazo de implementarlas pues temen que los clientes se vayan a los que tienen un ambiente más permisivo (Miller et al., 2012). El citado estudio cualitativo de Calafat et al. (2012) muestra que, aunque los operadores de la industria conocen el tipo de medidas que son efica-

ces, las aplican de acuerdo con sus intereses y necesidades; al tiempo que expresan dudas sobre su regulación.

## 3. LAS PLATAFORMAS COMUNITARIAS MULTICOMPONENTE

Existe un consenso generalizado en que las intervenciones enfocadas a tratar los problemas relacionados con el consumo de alcohol deben ser dirigidas por la comunidad y administradas a nivel local (Robinson, Tether y Teller, 1989). Estas coaliciones incluyen a representantes de la administración y de las autoridades locales, miembros de la policía y de los servicios de salud, equipos de prevención y otras agencias, junto con representantes de la industria y de la sociedad civil local.

Los estudios muestran asimismo que los programas comunitarios multicomponente resultan más eficaces que la aplicación de diversas intervenciones por separado (Holder et al., 2000; Wagenaar, Murray y Toomey, 2000). Este enfoque integral combina aspectos de movilización comunitaria, estricta aplicación de la ley y vigilancia, campañas educativas y de sensibilización en los medios, un plan para los establecimientos con licencia para trabajar conjuntamente y compartir información con la policía, y un programa de formación del personal de los locales que proporciona habilidades en dispensación responsable de bebidas y resolución de conflictos.

### 3.1. Experiencias de éxito en Europa por iniciativa municipal

El programa STAD, iniciado en 1996 por la municipalidad de Estocolmo, tiene como objetivo la prevención de la venta de alcohol a los menores y a los clientes ebrios. Esta intervención, obligatoria desde 1999, incluye partes fundamentales como la formación





del personal en dispensación responsable, la movilización comunitaria y una estricta aplicación de la ley. Su evaluación ha encontrado mejoras continuas en el tiempo: una reducción de la delincuencia del 29% (1998-2000), una disminución de los problemas en los locales con licencia, un aumento en el número de locales que se niegan a servir a los clientes intoxicados (70% en 2001), y un aumento constante en el número de negativas a servir a los menores, que han pasado del 55% en 1996, al 59% en 1999, y el 68% en 2001) (Wallin y Andréasson, 2004). El programa ha demostrado también una gran rentabilidad coste/beneficio.

Ante la evidencia de que el consumo de drogas entre el personal y los clientes de clubs mostraba mayores prevalencias que entre la población en general (Gripenberg Abdon, Wallin y Andréasson, 2011a), STAD lanzó en 2001 un programa específico, 'Clubs contra las Drogas', que propone un enfoque ambiental para la prevención del consumo y se centra en establecimientos de alto riesgo (clubs y discotecas de moda) para disminuir la accesibilidad y las oportunidades de uso. El programa ha mostrado importantes mejoras en la intervención de los porteros para detectar y asistir a los clientes bajo los efectos de dicho consumo (Gripenberg Abdon, Wallin y Andréasson, 2011b).

En Inglaterra y Gales, el trabajo en coalición entre agencias locales es exigido por ley. (Home Office, 2007). La iniciativa *Liverpool's City Safe* incluye vigilancia policial, un plan de trabajo conjunto entre locales recreativos y policía, un programa de formación del personal de los locales, la prohibición de beber en la calle y campañas de seguridad dirigidas a los clientes, entre otros. Por su parte, la iniciativa *Tackling Alcohol-related Street Crime* (TASC), coalición multiagencia liderada por la policía de Cardiff, ha mostrado importantes reducciones en el número de incidentes

desde la aplicación del programa (Maguire y Nettleton, 2003). Asimismo, la Ley de Licencias de Escocia (2005) proporciona un marco jurídico que exige a los titulares de las mismas el cumplimiento de un funcionamiento responsable que incluye la formación obligatoria para el personal que dispensa alcohol.

En todas estas iniciativas, junto a otras de largo recorrido implementadas en Canadá, Estados Unidos, Australia y Nueva Zelanda, la concesión de licencias para la dispensación/venta de alcohol juega un papel fundamental; ya que el incumplimiento de la normativa establecida supone una retirada para los establecimientos de dicha concesión.

### 3.2. La Plataforma por un Ocio de Calidad en las Islas Baleares

Las Islas Baleares, con una población entorno al 1,1 millones de habitantes reciben más de 12 millones de turistas al año que incluyen una gran variedad de tipologías (turismo familiar, de masas, elitista, ecologista...). De ellos, un 20% son jóvenes que llegan en buena parte atraídos por su oferta recreativa nocturna que es muy potente. En lugares como Ibiza dicha oferta constituye un elemento central de la marca Ibiza, pudiéndose encontrar, en una típica noche de verano, a más de 40.000 jóvenes disfrutando de sus discotecas.

Aunque, en términos generales, las cosas suelen funcionar sin graves problemas, la oferta barata de alcohol y su gran disponibilidad --junto con las promociones ligadas a alto contenido sexual y consumo abusivo que realizan algunos promotores y tour-operadores-- hacen que muchos de estos jóvenes exhiban comportamientos arriesgados o incívicos. Pero, en general, nadie presta mucha atención a estas cuestiones a no ser que haya cierta presión mediática como



ha sido el caso estos últimos veranos: casos de *balconing* (caídas desde los balcones de los hoteles), *pubcrawling* (rutas etílicas por un precio fijo a bares concertados), o *mamading* (felaciones en público a cambio de consumiciones).

Para afrontar tanto esta problemática, como la de las fiestas populares y otras manifestaciones de exceso de consumo, en 2011 se constituyó la Plataforma por un Ocio Nocturno de Calidad, liderada por la Consejería de Salud de las Islas Baleares a través del Plan de Adicciones y Drogodependencias de las Islas Baleares (PADIB) y de IREFREA, asociación profesional con establecida experiencia en la vida recreativa, que comparten la responsabilidad de su coordinación. El objetivo era desarrollar una herramienta que permitiera abordar un fenómeno complejo con multiplicidad de agentes, donde estos aprendieran a trabajar juntos en un entorno de entendimiento y confianza mutua, fijándose objetivos realistas en forma y tiempo, comprendiendo y abordando las dificultades reales a la hora de conseguir cambios y aceptando las responsabilidades propias de cada sector representado.

La plataforma cuenta con más de 30 representantes de ayuntamientos, consejos insulares, departamentos de la administración regional, industria recreativa, hotelera y de restauración, sociedad civil (asociaciones de padres, de jóvenes, de vecinos),... Tras valorar la situación y las posibilidades de actuación, un tema central ha sido el consumo de alcohol de los menores (compra/consumo) tanto en establecimientos como en la vía pública.

La plataforma no cuenta con autoridad, por ella misma, para regular y exigir la implementación de acciones o sancionar su incumplimiento. El trabajo en red desarrollado da visibilidad tanto a los problemas como a

las soluciones potenciales, facilita la determinación de prioridades políticas desde cada sector, promueve acciones en consonancia con los objetivos y da visibilidad a las recomendaciones, al tiempo que promueve el intercambio con nuevos agentes y favorece las reuniones sectoriales. En consecuencia, muchas de las acciones implementadas durante estos años han sido influenciadas, de una forma u otra, por la Plataforma. Entre éstas destacan:

- Establecimiento y mantenimiento de una plataforma multisectorial de largo recorrido.
- Desarrollo de un reglamento regulador de los servicios de admisión y control del ambiente interno que exige por ley la formación y acreditación del personal de seguridad y puerta.
- Asesoramiento técnico a los municipios para ayudarles a elaborar su Plan Municipal de Drogas.
- Talleres de formación para técnicos de entidades locales.
- Cursos de dispensación responsable de bebidas para el personal de los locales y técnicos de la Administración.
- Elaboración de un documento de Buenas Prácticas para la industria recreativa que incluye una política del establecimiento y de información a los clientes, e instrucciones y formación para los empleados.
- Actividades de sensibilización sobre la problemática del consumo para vincular a las familias en prevención mediante cursos de formación y campañas de concienciación.

De forma que en algunas de las zonas turísticas más problemáticas, como Magaluf (Calvià), una nueva normativa (en vigor



desde el 1 de mayo de 2015) prohíbe el consumo de alcohol en la vía pública, regula el *pubcrawling*, restringe la operatividad de las fiestas de alcohol y desmadre en alta mar (*party boats*), y aumenta la supervisión sobre el control de aforo de los locales. Asimismo, otros ayuntamientos han creado directrices para minimizar los problemas del consumo de los menores en las fiestas locales, mejorando la coordinación entre departamentos municipales y creando protocolos de actuación comunes para los policías locales de los distintos municipios. Y el Consulado Británico ha lanzado una campaña preventiva, en colaboración con la industria y la policía, para informar y minimizar los riesgos entre los jóvenes británicos que acuden a las islas.

En el ámbito de las organizaciones de la sociedad civil, las familias han comprendido que tienen un papel en la supervisión de sus hijos cuando están fuera de casa. Por su parte, las entidades juveniles han pasado de entender las medidas restrictivas como un ataque a su libertad personal a verlas como medidas protectoras. Y las entidades vecinales, que consiguen buena parte de sus ingresos mediante la instalación de barras en verbenas y fiestas, entienden progresivamente los objetivos de la plataforma.

La industria recreativa siempre se ha mostrado dispuesta en teoría en participar. Necesitan por un lado mantener una relación fluida y cordial con las administraciones y saben que éstas son poco eficientes a la hora de promover acciones, debido a la lentitud de su maquinaria o la poca persistencia provocada por los continuos cambios de técnicos y políticos. Pero durante la última etapa han visto mayores ventajas a su vinculación y están dispuestos a aceptar mayores compromisos siempre que las administraciones, locales y autonómica, muestren una voluntad de actuación clara para eliminar los consumos en espacios públicos (botellones

urbanos y en la playa) y la competencia desleal/ilegal, que bien utiliza vacíos legales o subterfugios para esquivar la normativa o la incumple abiertamente.

Aunque las administraciones públicas son las convocantes de esta plataforma, en la práctica su compromiso viene mediado por dos tipos de cuestiones: 1) los intereses políticos, mediados por los tiempos electorales y la presión de los medios de comunicación y 2) las dificultades de coordinación interna entre los diversos departamentos de una administración determinada (p. ej. un ayuntamiento).

#### **4. QUÉ PAPEL PUEDEN JUGAR LAS CORPORACIONES LOCALES EN LA GESTIÓN DE LA VIDA NOCTURNA**

Durante los últimos años hemos asistido en España a una proliferación de fiestas, verbenas y festivales promovidos y/o financiados por corporaciones locales, así como a la creación de 'botellódromos' y otros espacios de ocio. De forma que mientras las municipalidades se convertían en uno de los primeros promotores de los espacios de ocio nocturno devenían también uno de los principales infractores, en términos de salud pública y seguridad, al no tomar responsabilidades sobre el consumo de los menores que estos espacios promueven.

Las fiestas populares y patronales (ferias, verbenas, carnavales) suponen un motor de promoción para las municipalidades tanto desde el punto de vista económico como del turístico y cultural; y un momento de diversión y encuentro para los conciudadanos y sus visitantes. Al mismo tiempo, las municipalidades deben trabajar con los grupos y entidades que participan en la organización



de estos eventos (con la instalación de case-tas y barras de comida y bebida como fuente de financiación) para que se cumpla la normativa vigente y en especial la prohibición de dispensar alcohol a los menores de edad. Este trabajo supone tanto una labor de sensibilización sobre el problema como de supervisión para que se cumpla la normativa. Durante los últimos años las corporaciones locales han incorporado dentro de sus planes de drogas programas como el de 'policía tutor', que imparte programas preventivos dentro de la escuela al tiempo que supervisa los entornos donde se reúnen los adolescentes; y de 'servicio responsable', de formación para personal de hostelería y técnicos de las administraciones en dispensación responsable de bebidas. Otras iniciativas incluyen el programa 'Q de festa' implementado en distintas localidades de Cataluña; o los programas de ocio alternativo 'Abierto Hasta el Amanecer' en Gijón, o 'La noche es joven' en Santander. La mayoría de estas iniciativas bien no cuenta todavía con una evaluación, o no han demostrado eficacia en la prevención del consumo de alcohol y otras drogas más allá de la movilización juvenil que suponen (se puede consultar [www.prevenccionbasadaenlaevidencia.net](http://www.prevenccionbasadaenlaevidencia.net) para tener más detalles de alguno de estos programas y de sus evaluaciones).

Como hemos visto, las corporaciones locales cuentan con un enorme potencial en prevención estructural (regulación de los horarios de venta de alcohol, prohibición de su consumo en ciertos lugares y determinados momentos, reorganización y fortalecimiento de la policía, respeto a la legalidad vigente, perímetros de seguridad y de tranquilidad...) y conductual (programas en el medio escolar para estudiantes y familias, actividades de sensibilización con educadores de calle y trabajadores sociales...) que pueden desarrollar los profesionales y técnicos de las distintas áreas que los componen.

Asimismo, estos técnicos y profesionales —junto con sus responsables políticos— pueden ejercer una gran influencia en la conformación de la opinión pública y en las actitudes de la población; de forma que, la sensibilización de los ciudadanos hacia objetivos preventivos y de salud pública deviene una herramienta fundamental a la hora de modificar la proyección social del alcohol y otras drogas, incrementando la percepción del riesgo hacia ellas y cuestionando su aceptación social, para hacer frente a la promoción que realizan muchos medios y la industria. El trabajo en coalición facilita la implantación, implementación y sostenibilidad de las medidas que emprenda la administración.

## AGRADECIMIENTOS

La elaboración de este artículo ha recibido apoyo de la Delegación del Gobierno para el Plan Nacional sobre Drogas (Resolución 17 de abril de 2015).

## REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Abbey, A.; Zawacki, T.; Buck, P. O.; Clinton, A. y McAuslan, P. (2001). Alcohol and sexual assault. *Alcohol Health and Research World*, 25, (1), 43–51.

Allen, C. y Goody, H. (2002). *All day and all of the night: an LGA discussion paper*. Londres: LGA Publications, the Local Government Association.

Allen, J., Nicholas, S., Salisbury, H., & Wood, M. (2003). Nature of burglary, vehicle and violent crime. In C. Flood-Page & J. Taylor (Eds.), *Crime in England and Wales 2001/2002: Supplementary Volume. Home Office Statistical Bulletin 01/03*. Londres: Home Office.



- Babor, T.; Caetano, R.; Casswell, S.; Edwards, G.; Giesbrecht, N., ... Rossow, I. (2010). *Alcohol: No ordinary commodity: research and public policy* (2nd Ed.). Oxford: Oxford University Press.
- Bellis, M. A.; Hale, G.; Bennett, A.; Chaudry, M. y Kilfoyle, M. (2000). Ibiza uncovered: changes in substance use and sexual behaviour amongst young people visiting an international night-life resort. *International Journal on Drug Policy*, 11, (3), 235–244.
- Bellis, M. A.; Hughes, K.; Bennet, A. y Thomson, R. (2003). The role of an international nightlife resort in the proliferation of recreational drugs. *Addiction*, 98, (12), 1713–1721.
- Bellis, M.; Hughes, K.; Calafat, A.; Juan, M.; Ramon, A.; Rodriguez, J. A., ... Phillips-Howard, P. (2008). Sexual uses of alcohol and drugs and the associated health risks: a cross sectional study of young people in nine European cities. *BMC Public Health*, 8, 155. doi:10.1186/1471-2458-8-155
- Bellis, M. A.; Hughes, K. y Hughes, S. (2006). *Intimate partner violence and alcohol*. Ginebra: World Health Organization.
- Buka, S. L. y Birdthistle, I. J. (1999). Long-term effects of a community-wide alcohol server training intervention. *Journal of Studies on Alcohol*, 60, (1), 27–36.
- Calafat, A.; Blay, N.; Juan, M.; Adrover, D.; Bellis, M. A.; Hughes, K.; ... Bohrn, K. (2009). Traffic risk behaviours at nightlife: drinking, taking drugs, driving and use of public transport by young people. *Traffic injury prevention*, 10, (2), 162–169. doi: 10.1080/15389580802597054.
- Calafat, A.; Bohrn, K.; Juan, M.; Kokkevi, A.; Maalsté, N.; Mendes, F.; ... Zavatti, P. (1999). *Night life in Europe and recreative drug use*. Palma de Mallorca: Irefrea. Obtenido en: [www.irefrea.eu](http://www.irefrea.eu)
- Calafat, A.; Duch, M.; Juan, M. y Leckenby, N. (2012). Health and Safety European Standards for nightlife venues. *Adicciones*, 24, (4), 355–64.
- Calafat, A.; Hughes, K.; Blay, N.; Bellis, M. A.; Mendes, F.; Juan, M.; Lazarov, P.; Cibir, B. y Duch, M. (2013). Sexual Harassment among Young Tourists Visiting Mediterranean Resorts. *Archives of Sexual Behavior*, 42, 603–13. Doi: 10.1007/s10508-012-9979-6.
- Calafat, A.; Juan, M.; Becoña, E. y Mantecón, A. (2008). Que drogas se prefieren para las relaciones sexuales en contextos creativos. *Adicciones*, 20, (1), 37–48.
- Campbell, C. A.; Hahn, R. A.; Elder, R.; Brewer, R.; Chattopadhyay, S.; Fielding, J.; ... Task Force on Community Preventive Services (2009). The effectiveness of limiting alcohol outlet density as a means of reducing excessive alcohol consumption and alcohol-related harms. *American Journal of Preventive Medicine*, 37, (6), 556–69. doi: 10.1016/j.amepre.2009.09.028.
- Cook, P.A.; Harkin, C.; Morleo, M.; Jarman, I.; Tiffany, C.; Bellis, M.A.; Zhang, X.; Perkins, C. Y Phillips-Howard, P. (2010). *Contributions of alcohol use to teenage pregnancy and sexually transmitted infection rates*. Liverpool: Centre for Public Health, LJMU.
- Delegación del Gobierno Plan Nacional sobre Drogas. (2012). *Encuesta estatal sobre uso de drogas en enseñanzas secundarias (ESTUDES)*. Madrid: Ministerio de Sanidad y Consumo. Obtenida en: <http://www.pnsd.msc.es/Categoria2/observa/estudios/home.htm>
- Graham, K.; Bernards, S.; Osgood, D. W. y Wells, S. (2006). Bad nights or bad bars? Multi-level analysis of environmental predictors of aggression in late-night large-capacity bars and clubs. *Addiction*, 101, (11), 1569–1580.



Graham, K.; La Rocque, L.; Yetman, R.; Ross, T.J. y Guistra, E. (1980). Aggression and barroom environments. *Journal of Studies on Alcohol*, 41, (3), 277-292.

Graham, K.; Osgood, W.D.; Zibrowski, E.; Purcell, J.; Gliksman, L.; Leonard, K.; Pernamen, K.; Saltz, R.F. y Toomey, T. (2004). The effect of the Safer Bars program on physical aggression in bar: a randomized controlled trial. *Drug and Alcohol Review*, 23, (1), 31-41. doi: 10.1080/09595230410001645538

Grinpenberg Abdon, J.; Wallin, E. y Andréasson, S. (2011a). The 'Club against Drugs' program in Stockholm, Sweden: two cross-sectional surveys examining drug use among staff at licensed premises. *Substance Abuse Treatment, Prevention and Policy*, 6:2. doi: 10.1186/1747-597X-6-2.

Grinpenberg Abdon, J.; Wallin, E. y Andréasson, S. (2011b). Long-term effects of a community-based intervention: 5 year follow-up of 'Club against Drugs'. *Addiction*, 106, (11), 1997-2004. doi: 10.1111/j.1360-0443.2011.03573.x.

Hadfield, P. (2011) *Night-Time Economy Management: International Research and Practice. A review for the City of Sydney*. Leeds: www.philhadfield.co.uk/ City of Sydney. Obtenido en: <http://www.cityofsydney.nsw.gov.au/vision/towards-2030/business-and-economy/sydney-at-night/night-time-economy>

Hibell, B.; Guttormsson, U.; Ahlström, S.; Balakireva, O.; Kokkevi, A. y Kraus, L. (2012). *The 2011 ESPAD Report. Substance Use Among Students in 36 European Countries*. Stockholm: The Swedish Council for information on Alcohol and Other Drugs (CAN).

Hingson, R.W.; Strunin, L.; Berlin, B.M. y Heeren, T. (1990). Beliefs about AIDS, use of alcohol and drugs, and unprotected sex among Massachusetts Adolescents. *American Journal of Public Health*, 80, (3), 295-299.

Holder, H.D.; Gruenewald, P.J.; Ponicki, W.R.; Treno, A.J.; Grube, J.B.; Saltz, R.F.;... Roeper, P. (2000) Effect of community-based interventions on high-risk drinking and alcohol-related injuries. *The Journal of the American Medical Association*, 284 (18), 2341-2347. doi: 10.1001/jama.284.18.2341.

Home Office (2007). *Delivering safer communities: A guide to effective partnership working. Guidance for Crime and Disorder Reduction Partnerships and Community Safety Partnerships*. Londres: Home Office.

Hommel, R.; Carvolth, R.; Hauritz, M.; McIlwain, G. y Teague, R. (2004). Making licensed venues safer for patrons: what environmental factors should be the focus of interventions? *Drug and Alcohol Review*, 23, (1), 19-29.

Hommel, R.; Tomsen, S. y Thommeny, J. (1992). Public drinking and violence: Not just an alcohol problem. *The Journal of Drug Issues*, 22, (3), 679-697.

Howard, S. J., Gordon, R. & Jones, S. C. (2014). Australian alcohol policy 2001-2013 and implications for public health. *BMC Public Health*, 14: 848. Retrieved from: <http://www.biomedcentral.com/1471-2458/14/848>

Hughes, K.; Bellis, M. A.; Calafat, A.; Blay, N.; Kokkevi, A.; Boyiadji, G.; ... Bajcárova, L. (2011). Substance Use, Violence and Unintentional Injury in Young Holiday-makers Visiting Mediterranean Destinations. *Journal of Travel Medicine*, 18, (2), 80-89. doi: 10.1111/j.1708-8305.2010.00489.x.

Hugues, K.; Bellis, M. A.; Calafat, A.; Juan, M.; Schnitzler, S. y Anderson, Z (2008). Predictors of violence in young tourists: a comparative of British, German and Spanish holidaymakers. *European Journal of Public Health*, 18, (6), 569-74.

Hughes, K.; Bellis, M. A.; Whelan, G.; Calafat, A.; Juan, M. y Blay, N. (2009). Alcohol, drugs, sex and violence: health risks and con-





sequences in young British holidaymakers to the Balearics. *Adicciones*, 21, (4), 265-278.

Hughes, K.; Furness, L.; Jones, L. y Bellis, M. A. (2010). *Reducing harm in drinking environments. Evidence and Practice in Europe*. Liverpool: Centre for Public Health. Liverpool John Moores University. Obtenido en: <http://www.cph.org.uk/showPublication.aspx?pubid=692>

Ker, K. y Chinnock, P. (2008). Interventions in the alcohol server setting for preventing injuries. *Cochrane Database of Systematic Reviews*, Issue 3. Art No: D005244.

Laumon, B.; Gadegbeku, B.; Martin, J. L.; Biecheler, M. B. y SAM Group. (2005). Cannabis intoxication and fatal road crashes in France: Population based case-control study. *British Medical Journal*, 331, (7529), 1371-1374.

Lister, S.; Hobbs, D.; Hall, S. y Winlow, S. (2000). Violence in the Night-Time Economy; Bouncers: The reporting and prosecuting of assaults. *Policing and Society*, 10, (4), 383-402. doi: 10.1080/10439463.2000.9964851

Maguire, M. y Nettleton, H. (2003). *Reducing alcohol-related violence and disorder: an evaluation of the 'TASC' project. Home Office Research Study 265*. Londres: Home Office Research, Development and Statistics Directorate.

Miller, P.; Tindall, J.; Sønderlund, A.; Groombridge, D.; Lecathelinais, C.; ... Wiggers, J. (2012). *Dealing with alcohol-related harm and the night-time economy (DANTE). Final report. Monograph Series No. 43*. Canberra, Australia: National Drug Law Enforcement Research Fund. Obtenido en: [www.ndlrf.gov.au/sites/default/files/.../mono-43execsummary.pdf](http://www.ndlrf.gov.au/sites/default/files/.../mono-43execsummary.pdf)

Papaux, E. (2013). Villes, Alcool et Vie Nocturne: Mesures sur le terrain de Lausanne et les problèmes de la subsidiarité. *Dépendances*, 46, 8-11

Phillips-Howard, P.A.; Bellis, M.A.; Briant, L.B.; Jones, H.; Downing, J.; Kelly, I.E.; Bird, T. y Cook, P.A. (2010). Wellbeing, alcohol use and sexual activity in young teenagers: findings from a cross-sectional survey in school children in North West England. *Substance Abuse Treatment, Prevention, and Policy*, 10, (5), 27. doi:10.1186/1747-597X-5-27

Robinson, D.; Tether, P. y Teller, J. (1989). *Local Action on Alcohol Problems*. Londres: Routledge.

Schnitzer, S.; Bellis, M. A.; Anderson, Z.; Hughes, K.; Calafat, A.; Juan, M. y Kokkevi, A. (2010). Nightlife violence – a gender specific view on risk factors for violence in nightlife settings; a cross sectional study in nine European countries. *Journal of Interpersonal Violence*, 25, (6), 1094-1112. doi:10.1177/0886260509340549.

Wagenaar, A.C.; Murray, D.M. y Toomey, T.L. (2000). Communities mobilizing for change on alcohol (CMCA); effects of a randomized trial on arrests and traffic crashes. *Addiction*, 95, (2), 209-217.

Wallin, E. y Andreasson, S. (2004) Can I Have a Beer, Please? A Study of Alcohol Service to Young Adults on Licensed Premises in Stockholm. *Prevention Science*, 5, (4), 221-229.

Wickham, M. (2012). *Alcohol consumption in the night-time economy: Policy interventions. Working Paper 55*. Londres: Greater London Authority.